

● 제333회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제7차 보건복지위원회

서울특별시 통행서비스 지원에 관한 조례안  
검토보고서  
(의안번호: 3303)

2025. 12. 18.

보건복지위원회  
수석전문위원

## 【김인제 의원 발의】

의안번호 3303

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안경위

가. 발의자 : 김인제 의원(찬성 18명)

나. 발의일자 : 2025년 10월 20일

다. 회부일자 : 2025년 10월 23일

#### 2. 제안이유

- 최근 1인 가구 증가, 고령화 등 사회구조 변화로 인해 이동을 동반하는 일상적인 활동에서 어려움을 겪는 시민이 증가하고 있어 시민들이 필요한 활동을 안전하게 수행하고 정서적 안정을 얻을 수 있도록 지원하는 동행서비스의 중요성이 커지고 있으나, 이를 체계적으로 운영하고 지원할 제도적 기반이 부족한 실정임.
- 이에 본 조례안을 통해 시민들이 일상생활에서 필요로 하는 동행 서비스에 대한 지원근거를 명확히 규정하여
- 병원동행, 이사동행, 마음동행 등 각종 동행서비스를 체계적으로 제공할 수 있는 기반을 마련하여 시민의 자립적 생활과 삶의 질 향상에 기여하고자 함.

### **3. 주요내용**

- 가. 조례의 목적 및 용어 정의(안 제1조~제2조)
- 나. 시민이 필요로 하는 동행서비스를 적극적으로 발굴하도록 시장에게 책무 부여(안 제3조)
- 다. 1인가구 등 이동취약 계층을 우선적으로 지원할 수 있도록 규정(안 제4조)
- 라. 동행서비스가 체계적으로 운영될 수 있도록 지원 계획 수립(안 제6조)
- 마. 동행서비스 활성화를 위해 관련 사업을 지원할 수 있도록 규정(안 제8조)

### **4. 참고사항**

- 가. 관계법령 : 지방자치법
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 첨부
- 다. 신·구조문 대비표: 해당없음

## II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

### 1 제정안의 제안 개요

- 본 제정안은 시민의 일상생활에 필요한 동행서비스의 지원 근거를 명확히 마련하여 서비스를 체계적으로 지원함으로써, 시민의 안전 및 정서적 안정을 도모하며 자립적 생활과 삶의 질 향상에 기여하고자 하는데 목적이 있음. 이에 동행서비스 활성화를 통해 병원동행 등 동행서비스의 운영, 동행서비스 홍보 및 이용자 발굴 등에 관한 사업을 종합적으로 추진·지원하고자 발의되었음.
- 조례제정안은 13개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.

#### <조례안의 조문 배열>

제1조(목적)	제8조(지원사업 등)
제2조(정의)	제9조(이용료 등)
제3조(시장의 책무)	제10조(사무의 위탁)
제4조(적용범위)	제11조(표창)
제5조(다른 조례와의 관계)	제12조(협력체계 구축)
제6조(지원계획 수립·시행)	제13조(시행규칙)
제7조(실태조사)	부 칙

## 2 제정안의 주요내용 검토

### 가. 조례의 목적 및 정의, 시장의 책무 (안 제1조~ 제3조)

- 안 제1조에서는 조례의 목적을 규정하고 있으며, 제정안 제2조에서는 조례에서 사용하는 용어에 대해 정의함.

**제1조(목적)** 이 조례는 시민의 일상생활 영위에 필요한 동행서비스를 체계적으로 지원함으로써 시민의 안전 및 정서적 안정을 도모하고 시민의 자립적 생활과 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “동행서비스”란 이동을 수반하는 일상적 활동에 일시적인 어려움을 겪는 시민에게 이동지원·안내·귀가동행 등의 서비스를 제공하여 안전과 정서적 안정을 지원하는 활동을 말한다.
2. “수행기관”이란 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 위탁·보조금 교부·계약 또는 이에 준하는 방식에 따라 동행서비스의 운영·관리를 위해 선정한 법인 또는 단체를 말한다.
3. “동행인”이란 동행서비스를 수행하기 위하여 시장이 정한 자격 기준을 충족한 사람으로서 수행기관 등에서 교육을 이수하고 배치된 사람을 말한다.
4. “이용자”란 동행서비스를 신청하거나 제공받는 시민을 말한다.

**제3조(시장의 책무)** ① 시장은 시민이 필요로 하는 동행서비스를 발굴하기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

② 시장은 동행서비스의 원활한 추진을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고 이를 위한 행정적·재정적 지원 체계를 마련하도록 노력하여야 한다.

- 본 조례는 시민의 안전·정서적 안정 및 자립적 생활 지원이라는 목적을 명확히 하고 있으며, 향후 기존의 복지·돌봄·안전 관련 정책과의 연계 기반을 마련한다는 점에서 의미가 있음.
- 기존 공공서비스 체계에서 지원을 적극적으로 제공하지 못했던 청년층, 기준 중위소득 85% 초과 시민 등 까지 지원 대상 범위를 확대하여 복지 사각지대에 놓인 계층까지 포함할 수 있도록 지원 대상을 ‘시민’ 전체로 규정

함으로써, 동행서비스의 접근성을 확대하고 서비스의 공공성을 강화하고자 함.

- 안 제3조는 시장의 책무를 규정함으로써, 지방자치법 제12조에 따른 지방자치단체의 주민 편의 및 복리증진 의무를 동행서비스 분야에서 구체화한 조항으로 볼 수 있으며, 서비스 발굴·시책 마련 등 정책적 지원의 근거를 명확히 하고 있음.
- 사회보장급여법 제14조제3항에서는 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 지역사회 내 지원 대상자를 발굴하는 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위에서 필요한 비용을 지원할 수 있다고 규정하고 있어, 동행 서비스 발굴 및 지원체계 마련을 위한 시장의 책무 규정의 근거가 됨.

#### 나. 적용범위 (안 제4조)

- 조례안 제4조는 동행서비스의 지원대상 및 우선지원 대상을 규정하여, 보편적 지원 원칙하에서 1인가구 등 취약계층에 대한 우선 지원 근거를 마련하고 있음.

<b>제4조(적용범위)</b>	<p>① 이 조례에 따른 동행서비스 적용대상은 서울특별시 거주 시민으로 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 시장은 동행서비스 사업의 특성을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 시민을 우선적으로 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 지원 기본 조례」 제3조제1호에 따른 1인가구</li><li>2. 그 밖에 시장이 동행서비스의 지원이 특히 필요하다고 인정하는 시민</li></ol> <p>③ 시장은 이용자가 다른 법령 또는 조례에 따른 동일하거나 유사한 서비스의 지원대상인 경우에는 이 조례에 따른 동행서비스 지원대상에서 제외할 수 있다.</p>
------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 지원 기본 조례」 제3조제1호에서는 “1인 가구”를 1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위로 정의함.
- 사업의 주요 대상이 되는 1인 가구의 비율은 2024년 기준 전체가구 중 전국 36.1%, 서울 39.9%를 차지함. 전국적으로 1인가구 비율은 증가하고 있으며, 서울시 1인가구 비율은 타 시도보다 빠르게 증가해 전국 1위를 차지하고 있음.

(단위 : % / 2024 인구주택총조사 등록센서스, 2025.7.)

시 도	2010년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년 (A)	2024년 (B)	증감 (B-A)
전 국	23.9	28.6	29.3	30.2	31.7	33.4	34.5	35.5	36.1	0.6
서울시 <전국기준>	24.4 <9위>	31.0 <7위>	32.0 <4위>	33.4 <2위>	34.9 <3위>	36.8 <2위>	38.2 <2위>	39.3 <2위>	39.9 <1위>	0.6

- 향후에도 전체 가구 중 1인가구 비중은 2022년 34.1%(739만 가구)에서 2052년 41.3%(962만 가구)로 7.2%p(223만 가구) 증가할 것으로 전망되고 있음.

[ 가구원수별 구성비 변화 추이, 2022년~2052년 ]



(통계청, 2024. 9. 12.)

- 서울시에서 시행 중인 병원안심동행서비스 실적을 참조해보면, 최근 3년간 이용건수는 1인가구가 4,586건(64.1%) 증가, 1인가구 외의 가구가 3,843건(106.3%) 증가하여, 증가율 기준으로는 1인가구 외의 가구가 두 배 이상 빠르게 증가하고 있음. 이는 서비스 이용층이 1인가구 중심에서 다양한 가구 유형으로 확대되고 있음을 보여줌.
- 이러한 변화는 동행서비스가 더 이상 1인가구 중심의 제한적 지원에 머물 수 없음을 보여주며, 고령층·장애인·위기가구 등 다양한 가구 유형을 위한 보편적 기반 확충이 필요함을 시사함. 특히 서비스 이용대상의 폭이 확대되고 있는 만큼, 동행서비스의 법적 근거를 명확히 하고 지원체계를 안정적으로 구축하기 위한 조례 제정이 필요한 것으로 판단됨.
- 조례안 제4조제3항에서는 동일하거나 유사한 서비스의 경우 지원 대상에서 제외될 수 있음을 규정하여 ‘중복수급’을 방지하도록 하고 있는데, 1인가구 우선 지원 규정은 사회적 고립 예방 정책과 연계해 볼 때, 동일 또는 유사 서비스 수혜자 제외 규정(중복지원 방지) 또한 타당할 것임.

#### 다. 다른 조례와의 관계(안 제5조)

**제5조(다른 조례와의 관계)** 동행서비스 지원에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

- 현행 동행서비스 지원 유사 사업은 각각 「노인복지법」, 「장애인활동지원법」 및 서울시 조례 등 개별 법령을 근거로 운영되며, 특정 계층을 중심으로 한정적 이동지원을 제공하고 있음.

- 서울시에서 운영 중인 동행서비스와 유사 성격사업으로는 노인맞춤 돌봄서비스의 이동지원, 장애인 활동지원, 돌봄SOS서비스가 제공하는 5대 돌봄서비스 중 동행지원서비스가 있음. 동행지원서비스는 이용자의 건강 및 일상생활 유지를 위한 필수적인 외출 활동을 동행하고 있으며 저소득 등 취약계층을 주 대상으로 함.

### 【동행서비스 지원 유사 사업】

구분	노인맞춤돌봄서비스	장애인활동지원	돌봄SOS서비스
주대상자	60세 이상 어르신	장애인	취약계층
주요서비스	안전, 일상생활(식사, 청소 등), 사회참여 지원	활동지원	안부확인, 일시재가, 단기시설, 주거편의, 식사, 건강지원
동행지원	외출활동 지원	외출활동 지원	외출활동 지원
근거법령	노인복지법	장애인활동지원법	서울특별시 동행센터 운영 및 지원에 관한 조례

- 이에 본 조례안은 연령·소득·장애 여부와 관계없이 일상생활에서 동행이 필요한 시민 전반을 포괄하는 보편적 서비스 근거를 마련하고, 동행인 관리, 수행기관 관리, 서비스 홍보·발굴 등 분절된 기능을 통합하는 법적·행정적 체계를 구축한다는 점에서 의의가 있을 것임.

### 라. 지원사업 등(안 제8조)

<b>제8조(지원사업 등)</b>	① 시장은 동행서비스의 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원할 수 있다.
1.	병원동행, 이사동행 등 시민 맞춤형 동행서비스의 운영 및 지원
2.	동행인의 전문성 강화를 위한 교육 프로그램의 개발 및 운영
3.	동행서비스 홍보 및 이용자 발굴에 관한 사업
4.	그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업
②	시장은 제1항의 사업 추진에 필요한 경우 예산의 범위에서 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

- 서울시에서는 건강동행, 이사동행, 마음동행, 전월세계약 안심동행 등  
의 사업을 「서울시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 기본조례」  
를 근거로 실시하고 있음.

## ※ 서울시 동행사업 현황 및 26년 예산

구분	건강동행	이사동행	마음동행	전월세계약 안심동행
서울시 거주 1인가구				
지원 대상	<p>몸이 아파 혼자서 병원·약국·재활센터·건 강검진센터에 가기 힘든 1인가구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>돌봄 SOS 서비스를 받지 못하는 경우에 한함</li> <li>1인가구를 원칙으로 하되, 주민등록상 <b>다인가구이나 다른 가구원으로부터 실질적으로 돌봄 등을 받기 어려운 경우 포함</b></li> </ul>	<p>사회 초년생, 유질환자, 고령자 등 이사하는데 도움이 필요한 1인가구</p>	<p>정서적 지원과 심리상담이 필요한 1인가구</p>	<b>독립가구 예정자 포함</b> 사기피해 노출되기 전 사전예방
사업 내용	진료·치료, 입·퇴원, 약국, 재활 프로그램, 건강검진 등 동행	<ul style="list-style-type: none"> <li>공과금 정산, 전입신고, 가스연결, 하자확인 지원 등 이사동행</li> <li>1인가구지원센터, 청년센터, 50+센터, 경로당, 복지관 등 안내로 지역사회 정착 지원</li> </ul>	<p>전문 상담사를 통한 심리상담 제공</p> <p>※ 초기상담 진행 후 센터 내 관리가 어려울 시, 정신건강복지센터 등 연계</p>	<p>계약상담, 주거탐색, 등기부 분석, 동행 등</p> <p>공인중개 경험이 있는 주거안심매니저가 상담 조력</p>
이용 기준	월간 최대 10회, 연간 최대 200시간	이사 당일 1회, 회당 최대 6시간	연간 최대 6회	
이용 요금	<b>시간당 5,000원</b> <small>※ 기준 중위소득 100% 이하 연 48회까지 무료</small>	<b>무료</b> <small>※ 시범사업('26년) 운영실적에 따라 정규사업 운영 여부, 이용료 등 검토 예정</small>	<b>무료</b> <small>※ 1인가구지원센터의 상담기능 연계(센터에서 무료 상담 중)</small>	<b>무료</b> <small>예산범위내에서 주거안심매니저에게 시간당 2만원 제공</small>
근거 법령	<b>서울시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 기본조례</b>			
'26년 예산	<b>1,551백만원</b> <b>매력일자리(사회적일자리) 활용</b>		<b>1인가구지원센터 상담중</b>	<b>380백만원</b>

- 『1인가구 안심 종합계획('22~'26)』 을 수립하여 2025년 1인가구 안심  
시행계획을 추진 중임. 1인가구 수요 중심 맞춤형 지원 강화하여 일상

지원, 자립지원, 연결지원을 위해 3대 분야 6개 과제 34개 사업을 실시하며, 병원동행 서비스 등을 포함하고 있음.

### [2024년 1인가구 전월세 안심계약 도움서비스 추진 실적]



- 1인 가구를 대상으로 부동산 계약 상담 및 동행을 제공하는 「1인가구 전월세 안심계약 도움서비스」를 운영하고 있으며, '22년 1,924건에서 '24년 5,211건으로 제공건수가 증가하고 있음.
- 또한 서울시는 현재 병원안심동행서비스를 1인가구를 중심으로 시민 누구나 필요시 이용할 수 있는 형태로 운영하고 있으며, 특히 당일 긴급 동행지원 체계를 구축하여 시민의 질병·건강 안전망 역할을 수행하고 있음.
- 병원안심동행서비스는 서울시가 전국 최초로 추진한 사업으로, 현재 타 지자체에서 벤치마킹하여 확산 중인 선도 사업임.
  - 경기도, 인천, 부산 등 광역지자체에서 시행 중이며, 기초지자체인 청주, 포항, 이천, 순천, 익산 등에서도 벤치마킹하여 시행 추진 중임.
  - 2개 광역지자체<sup>1)</sup>, 14개 기초지자체<sup>2)</sup>에서 병원동행지원 조례를 제정함

- 그러나, 현재 「서울특별시 동행센터 운영 및 지원에 관한 조례」와 「서울시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 기본조례」에는 본 조례안에서 규정하는 동행서비스(병원·이사 등 일상동행 서비스)와 관련된 별도의 규정은 없어, 증가하는 이용수요와 다양한 가구 유형에 대한 지원 요구를 제도적으로 담아내기에는 한계가 있음.
- 이에 본 조례안은 병원동행·이사동행 등 시민 맞춤형 동행서비스를 포괄적으로 규정하여 사회적 수요에 선제적으로 대응할 수 있는 장점이 있으며, 동행인의 자격·교육·안전관리, 수행기관의 역할, 서비스 홍보·이용자 발굴 등 사업 운영의 핵심 요소들을 하나의 체계로 통합할 수 있는 법적 근거를 제공함.
- 따라서, 증가하는 사회적 동행수요와 타 지자체 확산 흐름을 고려할 때, 동행서비스의 정의, 지원대상 등 지원근거를 명확히 규정하는 별도의 법적 기반을 마련하는 것은 필수적이며, 본 조례 제정은 서비스 제공 체계의 안정성과 향후 서비스 확대·다변화의 제도적 토대를 구축하는 데 중요한 의미가 있는 것으로 판단됨.
- 건강동행 및 이사동행은 '24년 19,201건이 제공되었으며, '25년 11월 까지 20,867건이 제공되었음. '26년에는 23,000건 이상의 수요가 있을 것으로 예상함.
- '26년 건강동행 및 이사동행을 위한 예산은 1,551백만원으로 '25년 2,034천에 비해 감축 편성됨. 이에 부족한 인력은 사업 예산외에 매력 일자리 인력을 확보하여 동행매니저 역할을 수행할 계획임.

---

1) 조례 제정 광역지자체: 전남, 충남

2) 조례 제정 기초지자체: 서울시(금천, 관악), 울산(중구, 북구, 울주군), 경기(이천), 강원(화천, 횡성), 충북(보은), 충남(보령, 부여), 전북(전주), 전남(순천, 해남)

- 재정분석과의 비용추계 미첨부사유에 따르면 확대되는 사업 특성상 다양한 지출결정요인을 고려한 집행기관의 결정이 전제되어야 하나 해당 사안에 대한 검토, 추진된바 없어 객관적이고 합리적인 추계가 곤란함으로 통보됨.

#### 마. 이용료, 사무의 위탁 등 (안 제9조, 제10조 등)

**제9조(이용료 등)** ① 시장은 이용자에게 서비스에 소요되는 비용의 일부를 부담하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 이용료의 금액, 납부 방법 등 세부사항은 시장이 따로 정한다.

③ 제1항에 따라 징수한 이용료는 동행서비스 사업의 운영 목적 외의 용도로 사용할 수 없다.

**제10조(사무의 위탁)** ① 시장은 동행서비스에 관한 사무를 효율적으로 추진하기 위하여 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 사무의 일부를 전문성을 갖춘 법인·단체 또는 기관에 위탁할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 사무를 위탁하는 경우 예산의 범위에서 운영에 필요 한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다

- 현재 서울시에는 다양한 동행서비스가 지원 확대되고 있으며, 이용료도 대상자와 서비스에 따라 차등 지원되므로 시장이 이용료의 금액, 납부 방법 등 세부 사항을 정하도록 하고 있음.
- 동행서비스는 서비스 유형과 이용자의 상황에 따라 비용 부담 구조가 달라질 필요가 있으므로, 조례안 제9조제2항에서 이용료의 금액, 납부 방법 등 세부사항을 시장이 정하도록 위임한 것은 합리적이며 타당한 규정으로 판단됨. 향후 사업 시행 과정에서도 이용료 수준, 감면 기준, 취약계층 무료지원 여부 등 구체적 운영기준이 명확히 마련·적용될 수 있어 제도 운영의 유연성과 실효성을 높일 수 있을 것으로 보임.

## □ 부서 의견 : 원안가결

- 1인가구지원과에서는 현재 운영 중인 병원동행서비스 수요가 급증해 안정적 운영이 필요한 점, 타 광역 및 기초 단체에서도 이미 제정되어 있는 점을 고려하여 조례 제정에 동의함.

### 3 종합의견

- 1인 가구의 증가, 고령화, 사회적 고립 문제의 확대 등으로 인해 동행지원 서비스 대상자가 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따라 동행지원 서비스의 수요와 종류도 다양해지고 있는 추세이므로 동행서비스의 제도적 기반을 확충하고 명확히 할 필요성이 제기되고 있음.
- 그러나, 현재 동행서비스는 노인, 장애인, 1인가구 등 특정 대상별로 개별 사업 형태로 추진되고 있어, 시민 누구나 필요시 이용할 수 있는 통합적·보편적 서비스에 대한 지원 근거가 부재한 상황임.
- 이에 본조례는 이동약자 및 일상생활 취약 시민에 대한 맞춤형 동행서비스를 제도화하고, 서비스 운영체계·수행기관·동행인 관리 기준을 명확히 하여 체계적·지속적 지원기반 마련을 목적으로 한다는 점에서 제정 필요성이 있는 것으로 판단됨. 또한 광역자치단체 차원에서 종합적인 동행서비스 조례를 제정하는 것은 선도적 의미가 있음.
- 아울러 현재 동행서비스가 다양한 형태로 운영되고 있으므로 유사서비스와의 중복 여부 판단 기준을 준수하고, 수행기관 관리·동행인 교육과 자격·이용료 기준 등 세부 운영 기준을 명확히 하여 시행규칙 또는 운영지침에 반영해 일관성 있는 제도가 운영될 수 있도록 하여야 할 것임.

전 문 위 원 김소은	02-2180-8144
입 법 조 사 관 김진영	02-2180-8140